

Rapporto sul messaggio

numero	4918
data	11 febbraio 2000
dipartimento	Territorio

della Commissione della legislazione sul messaggio 7 settembre 1999 concernente la nuova legge sugli impianti pubblicitari

La Commissione ha aderito senza difficoltà agli intenti generali espressi nel messaggio governativo del 7 settembre 1999, non privo in verità di qualche incongruenza. P.e. il messaggio dichiara di voler rinunciare alla distinzione tra insegna e pubblicità per terzi (cfr. cap. III a pag. 2), ma poi fonda proprio su questa distinzione il confine tra la competenza comunale e quella cantonale (cfr. art. 4 e 5 del disegno di legge governativo).

La proposta governativa rispetta un indirizzo chiaro e semplice per regolare la materia: competenza ai comuni nelle zone edificate, competenza cantonale fuori di esse; alcuni criteri generali, da applicare con apprezzamenti caso per caso e ampie possibilità di ricorso.

In effetti, nonostante la precedente legge sulle insegne prevedesse la competenza centralizzata del Cantone, il territorio ticinese è stato cosparso di impianti pubblicitari senza che si possa oggi ravvedere una intenzione coerente. È stata citata ad esempio di eccesso la zona commerciale di Grancia. Le opinioni possono al riguardo evidentemente divergere: in favore della libertà o della salvaguardia del paesaggio. Dove la bruttura o l'anarchia è già architettonica, non giova e non è neppure lecito cautelarsi da insegne o cartelli. Opportuni sono in ogni caso criteri diversi in zone diverse: in una periferia industriale non possono valere, per l'esposizione di insegne o di pubblicità, gli stessi criteri che in un centro storico. In ultima analisi, il giudizio se concedere o meno un'autorizzazione spetta ai tribunali, più attenti alla parità di trattamento che al giudizio estetico di merito. La bruttura tollerata diventa quindi causa d'autorizzazione di infinite altre.

Dal profilo della responsabilità, la soluzione finora sperimentata con la vecchia legge sulle insegne - con i preavvisi non vincolanti dei comuni e la decisione cantonale - è molto poco soddisfacente. Le dinamiche così provocate sono note: dai preavvisi comunali positivi per non contrariare il richiedente (ma sperando segretamente nel diniego cantonale), al getto della spugna dei Municipi il cui preavviso negativo non viene ascoltato dai funzionari cantonali, all'esame superficiale di un'autorità che conta su quello fatto dall'altra. Questa nuova legge dovrebbe almeno servire a chiarire le responsabilità. Se l'autonomia comunale sarà realmente rispettata, e se - nell'esame dei ricorsi - l'amministrazione, il governo e i tribunali cantonali si limiteranno a censurare l'abuso di apprezzamento. L'uniformità di criteri varrà fuori dall'abitato, sotto la responsabilità esclusiva del Cantone. Nelle zone edificate, si dovrà accettare che vi siano comuni più o meno restrittivi. Il tempo dirà chi avrà avuto ragione, e potrà comunque essere difficilmente peggio di quanto avvenuto finora. Importante è in ogni caso che ai comuni sia data competenza non solo di applicare la legge cantonale, ma anche di completarla e concretizzarla attraverso norme proprie a carattere pianificatorio o edilizio (in particolare norme di zona tramite i piani regolatori, o regolamenti generali).

Intanto, la competenza d'applicazione in questa materia è già passata dal Dipartimento delle Istituzioni (sotto la cui responsabilità il messaggio fu preparato) al Dipartimento del Territorio e alla Divisione delle costruzioni in particolare.

Questa soluzione ha il pregio di rafforzare l'analogia con le competenze tra comuni e Cantone in materia di licenze di costruzione e di polizia della costruzione in genere. Ha pure il pregio di unificare la competenza cantonale in materia di segnaletica stradale (che compete per le strade cantonali alla Divisione delle costruzioni), non sempre facilmente distinguibile da quella in materia di insegne. Vale infatti il principio che, fuori dalle zone edificabili, gli impianti pubblicitari autorizzati (ritenuto che sono invece generalmente vietati sulle rocce, nei boschi, nei terreni agricoli ecc.) sono quelli necessari a segnalare il percorso verso una sede commerciale o industriale. Nelle località invece è opportuna una stretta connessione tra norme di tutela architettonica e paesaggistica (materia essenzialmente dei piani regolatori comunali) e autorizzazioni di posa di impianti pubblicitari.

FORMA

Il disegno di legge presentato con il messaggio contiene qualche inutile ovvietà (p.e. che spetta al Consiglio di Stato

designare il Dipartimento competente, all'art. 21) e qualche confusione nei rimandi ad altre leggi (p.e. in materia di procedura amministrativa, di legge organica comunale, di contravvenzioni). Da qui molti ritocchi apportati dalla Commissione, quasi tutti più di forma che di sostanza.

Sarebbe opportuno che, prima di licenziare i messaggi, il Consiglio di Stato sottometta i disegni di legge ad un ultimo esame formale - p.e. del proprio servizio di legislazione - che permetta l'opportuna uniformità tra i diversi testi legislativi (p.e.: se il richiamo alla legge sulla procedura per le cause amministrative e ad altre leggi generali deve essere implicito o espresso, generale o con indicazione dei singoli articoli; se deve essere indicato cosa può o deve contenere il Regolamento d'applicazione, se il Dipartimento va specificato come "competente", se va o meno precisato che la sede del Tribunale amministrativo è a Lugano e che il termine di ricorso - unificato comunque dalla legge sulla procedura per le cause amministrative - è di 15 giorni, ecc.). Il problema non è di sola forma: perché, in mancanza di modelli coerentemente ripetuti, aumentano i possibili dubbi d'interpretazione.

La Commissione della legislazione non pretende di imporre soluzioni migliori di quelle che uno specialista dell'amministrazione può elaborare (ispirandosi in particolare alla tecnica legislativa della Confederazione): costata semplicemente che ogni nuovo disegno di legge (o di modifica di legge) si ispira a regole diverse, e desidererebbe essere meglio assistita e sgravata dal compito di correggere questi aspetti.

COMMENTO AGLI ARTICOLI

Si rinuncia a commentare qui le modifiche di pura forma rispetto alla proposta governativa. In taluni casi il commento si riferisce al testo immutato della proposta governativa.

Art. 1

Pur riconoscendo la crescente difficoltà di distinguere tra insegne e altri impianti pubblicitari, si ritiene di mantenere una definizione distinta per le due categorie per ragioni di tecnica legislativa (cfr. art. 3 cpv. 3) e quale distinzione di riferimento per le eventuali normative comunali (art. 5 cpv. 2), che proprio nell'abitato rendono opportune norme distinte (p.e. vietando totalmente nelle zone più protette - p.e. i nuclei storici - gli impianti pubblicitari, fatta eccezione per le insegne).

Art. 2

Lingua italiana è stato preferito a "italianità", in migliore conformità con il nuovo testo della Costituzione cantonale.

Come ormai prassi, si deve evitare di tornare a sciovinismi del passato, quando si obbligava a sostituire Hotel con Albergo. Nel clima di globalizzazione culturale in cui viviamo, deve essere largamente tollerato l'uso di nomi comuni in lingua straniera generalmente utilizzati senza traduzione fuori del territorio linguistico d'origine (tea room, hot dog, kebab, pub, supermarket,). La norma mira invece a impedire l'uso, senza traduzione italiana, di frasi che manifestano l'intenzione di rivolgersi ai parlanti un'altra lingua (zu verkaufen,) o l'uso di alfabeti diversi da quello latino. Il buon senso deve in ogni caso prevalere: sarebbe p.e. eccessivo pretendere che un ristorante cinese usi caratteri in alfabeto latino grandi quanto l'ideogramma della propria insegna, da aggiungere come trascrizione fonetica.

A questo proposito non dovrebbe esserci spazio per un'autonomia d'apprezzamento comunale: ciò che è lecito in un comune non dovrebbe essere illecito in un altro. Può variare semmai, secondo la sensibilità locale, il grado di rigore nel perseguire contravvenzioni di minore rilevanza (come un "zu verkaufen" manualmente apposto a oggetti mobili in vendita, non avente forse neppure il carattere di impianto pubblicitario ai sensi della legge).

Art. 3

Il carattere precario dell'autorizzazione implica il diritto per l'autorità di chiedere la rimozione di insegne autorizzate quando si presentino nuove circostanze di fatto o di diritto (p.e. nuovo regolamento o cambiamento di zona), o anche semplicemente per volontà di un mutamento duraturo di prassi (p.e. per tutelare meglio le qualità architettoniche o paesaggistiche di un quartiere o di una zona, prima sottovalutate). In tutti i casi, dovrà essere applicato il principio di proporzionalità: in particolare, il tempo da concedere per la rimozione deve tenere conto dell'investimento fatto e del tempo già trascorso. La rimozione immediata è invece sempre possibile per motivi di sicurezza (p.e. stradale) accertati successivamente.

La dispensa dall'autorizzazione per la posa di impianti di breve durata non esonera evidentemente - in caso di posa su

suolo pubblico o sporgente sul medesimo - dall'obbligo di richiedere il consenso all'ente pubblico competente (secondo quanto prescrivono la legge sul demanio pubblico o le apposite norme comunali in materia di uso del suolo pubblico), come pure - in caso di posa su suolo privato altrui - dal consenso del privato proprietario.

È opportuno che la procedura d'autorizzazione alla posa di impianti pubblicitari sia unificata con quella in materia di uso del suolo pubblico, con una decisione e tassa unica. Ciò almeno quando (cfr. art. 3 e 4) ente pubblico proprietario del suolo pubblico (o avente la competenza demaniale) ed ente pubblico competente per l'autorizzazione d'impianto pubblicitario coincidono. Con la recente modifica della legge sul demanio pubblico, ai Comuni è già stata delegata la competenza di autorizzare la posa di pannelli pubblicitari sulle strade cantonali nelle zone edificabili.

Questa coincidenza manca nel caso di strade e di altre superfici di proprietà comunale fuori dalle zone edificabili. In questo caso occorrono cumulativamente due decisioni: quella del Dipartimento cantonale come autorità competente in materia di posa di impianti pubblicitari fuori dalle zone edificabili, e quella del Municipio, come autorità preposta alla gestione del suolo pubblico comunale.

Art. 4 e 5

Si ritiene di estendere la competenza comunale a tutti gli impianti all'interno delle località, compresa quindi la pubblicità per terzi. La coerenza nell'autorizzare gli impianti deve infatti prevalere sulla circostanza, nemmeno sempre avvertibile direttamente, se si tratta di insegna o di pubblicità per terzi (tradizionale esempio di abuso sono le insegne di molti esercizi pubblici, anche nei centri storici, sulla quale la pubblicità della ditta che "offre" l'insegna è molto più vistosa del nome dell'esercizio). I regolamenti o la prassi dei comuni possono evidentemente applicare alla pubblicità per terzi criteri d'autorizzazione più restrittivi di quelli applicati alle insegne, essenzialmente per limitare la quantità totale di impianti e per ragioni di proporzionalità con l'interesse privato e pubblico a segnalare una sede commerciale o industriale (interesse molto più importante di quello - semplicemente - di farsi pubblicità ovunque possibile). Ma la coerenza è certamente meglio assicurata se l'apprezzamento e il controllo in una determinata porzione di territorio sono esercitati da una sola e medesima autorità.

Oltre ad una competenza (applicativa) dei Municipi, si è ritenuto di istituire una competenza normativa dei Comuni, limitatamente sempre all'interno delle zone edificabili (art. 4 cpv. 2). In via di regolamento comunale o di norma di piano regolatore, i Comuni possono istituire divieti o criteri, p.e. concernenti la dimensione massima, il carattere luminoso o meno ecc. La forma della norma (regolamento o norma di PR) può essere liberamente scelta: almeno finché si tratta di norme generali e astratte, eventualmente distinte secondo il carattere della zona come definito dal PR. La procedura di una norma di PR dovrebbe essere necessaria o almeno opportuna soltanto se sono definite ad hoc delle porzioni di territorio, con palesi diversità di trattamento tra fondi, per i quali si istituiscono regole diverse e speciali in materia di impianti pubblicitari. Per dire semplicemente (p.e.) che nel centro storico, come definito dal PR, sono autorizzate soltanto insegne applicate a parete, non luminose e della dimensione massima di 2 mq, basta senz'altro la procedura d'adozione di un regolamento comunale.

Dove il Comune si fosse dotato di regolamento o di norma di PR, queste norme prevalgono - nelle zone edificabili, cioè per quanto di competenza comunale - sul regolamento cantonale di applicazione della legge, che resta in tal caso soltanto un supporto interpretativo. Almeno per quanto concerne i criteri sostanziali di autorizzazione di un impianto pubblicitario, il regolamento cantonale dovrebbe essere redatto anzitutto con riferimento al territorio esterno alle zone edificabili, e costituire invece per le zone edificabili soltanto normativa generale, applicabile dai Comuni soltanto nella misura in cui essi non si dotino di una normativa propria (più o meno restrittiva, poco importa). Al controllo di legalità deve bastare la competenza cantonale di ratificare i regolamenti comunali e di approvare le singole componenti o modifiche dei PR comunali.

Art. 11

È opportuno un coordinamento procedurale per gli impianti pubblicitari che hanno caratteristiche tali da sottostare alla legge edilizia cantonale.

Quando l'impianto pubblicitario ha caratteristiche tali (per dimensioni, emissioni luminose o foniche ecc.) da toccare concreti interessi di terzi, in particolare di vicini, è bene che la domanda di autorizzazione sia trattata (anche) come notifica (o domanda) di costruzione, con l'importante differenza che i terzi legittimati possono formulare opposizione e prendere parte al procedimento d'autorizzazione.

Il coordinamento deve tenere conto che la procedura secondo la legge edilizia offre maggiori garanzie ai terzi, ma è

meno esigente quanto alle indicazioni da dare (p.e. in caso di tinteggio di una insegna su una facciata).

Si è ritenuto per questo di aggiungere una precisazione nella legge edilizia, che permette sia di unificare la procedura (riassumendo quella per autorizzare l'impianto pubblicitario in quella per rilasciare la licenza edilizia), sia di esigere che l'impianto sia adeguatamente raffigurato nella domanda.

Art. 15 - 19

Ai ricorsi contro le contravvenzioni inflitte dai Municipi si applica la legge organica comunale e non la legge di procedura per le contravvenzioni.

Si è ritenuto di abbreviare le vie di ricorso, sia in materia d'autorizzazione che di contravvenzioni: il Consiglio di Stato decide i ricorsi contro le decisioni municipali (conforme-mente alla LOC, salvo l'ulteriore ricorso al Tribunale amministrativo), mentre contro le decisioni di prima istanza del Dipartimento, è dato il ricorso diretto al Tribunale amministrativo (rispettivamente al giudice di detto Tribunale delegato per le contravvenzioni minori, se di queste si tratta).

L'opportunità di filtrare i ricorsi davanti al Consiglio di Stato prima di investire il Tribunale si pone in misura ben diversa, trattandosi di un Dipartimento che dispone di funzionari specializzati, rispettivamente di Municipi con esperienze in materia che possono anche essere nulle.

Le competenze per i ricorsi di cui agli art. 18 e 19 si intendono sia in materia di autorizzazioni sia di contravvenzioni.

Art. 21

Al Consiglio di Stato è concessa delega esplicita di precisare nel regolamento non soltanto gli aspetti procedurali, ma anche i criteri d'autorizzazione per quanto di competenza cantonale. Questi criteri sono applicabili anche dai Municipi, finché il Comune non sia dotato di regolamento o di norme di PR proprie: queste ultime prevalgono invece su eventuali disposizioni materiali del regolamento cantonale. (L'autonomia comunale è limitata dalla sola legge: cfr. commento agli art. 4 e 5 sopra).

Le particolarità di procedura, segnatamente per quanto concerne forma e contenuti della domanda d'autorizzazione, è invece da fissare esaustivamente nel regolamento cantonale: per maggiore facilitazione dei richiedenti che operano in più comuni (agenzie di pubblicità ecc.).

Per le considerazioni che precedono, vi invitiamo ad approvare il disegno di legge allegato.

Per la Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore
Bergonzoli E. - Bergonzoli S. - Bertoli - Bobbià -
Canonica G. - Carobbio - Duca Widmer - Fiori -
Ghisletta D. - Marzorini - Nova - Pantani - Pini -
Righinetti

Disegno di

LEGGE

sugli impianti pubblicitari

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 7 settembre 1999 n. 4918 del Consiglio di Stato;

- visto il rapporto 11 febbraio 2000 n. 4918 R della Commissione della legislazione,

decreta:

TITOLO I - NORME GENERALI

	Articolo 1
Campo di applicazione	¹ La presente legge disciplina la posa di impianti destinati alla pubblicità sotto forma di scritti, immagini, suoni, forme, colori e altri mezzi (impianti pubblicitari); compresi gli impianti che segnalano il luogo dove si esercita una produzione, un commercio, una libera professione o comunque di un'attività economica pubblica o privata (insegne), o che indirizzano a un tale luogo (insegne direzionali).
	² La legge non si applica alla pubblicità tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione (radio, televisione, cinema, ecc.), i veicoli a motore, i natanti e gli aeromobili.
	³ È fatta salva in particolare l'applicazione delle norme federali sulla segnaletica stradale.
	Articolo 2
Scopo	La legge salvaguarda la sicurezza stradale, le bellezze naturali e del paesaggio, l'ordine pubblico, la moralità e la lingua italiana.
	Articolo 3
Autorizzazione	¹ L'esposizione di ogni impianto ai sensi dell'art. 1 soggiace all'obbligo di ottenere un'autorizzazione, rilasciata a titolo precario.
	² Gli impianti esposti in occasioni straordinarie quali sagre, manifestazioni politiche, religiose e sportive, feste, fiere e mercati, per periodi non superiori a un mese, non necessitano di autorizzazione. Essi non devono comunque essere in contrasto con gli scopi previsti dall'art. 2 della presente legge.
	³ L'autorizzazione non è necessaria per le insegne non luminose e di modeste dimensioni all'entrata degli edifici (targhe); è fatta salva la protezione dei beni culturali.

TITOLO II - AUTORITÀ COMPETENTI

	Articolo 4
Dipartimento competente	¹ Il Dipartimento competente rilascia le autorizzazioni all'esterno delle località.
	² Determinante è l'ubicazione esterna al perimetro edificabile definito dal piano regolatore comunale.
	Articolo 5
Municipi	¹ I Municipi rilasciano le autorizzazioni all'interno delle località e disciplinano l'uso di richiami sonori.
	² Criteri d'autorizzazione, segnatamente distinti per zona, possono essere definiti dal piano regolatore o da regolamenti comunali; criteri di sobrietà e di uniformità possono essere prescritti segnatamente nei nuclei o presso edifici di pregio architettonico.

TITOLO III - CRITERI D'AUTORIZZAZIONE

	Articolo 6
Lingua	¹ Le scritte pubblicitarie devono essere in lingua italiana.
	² È ammessa la traduzione in altre lingue, purché non a caratteri superiori o più appariscenti.
	Articolo 7
Divieti	È vietata l'esposizione di impianti pubblicitari che, a motivo delle loro dimensioni esorbitanti, arrecano pregiudizio all'estetica dei paesaggi, degli edifici e alla sicurezza stradale.

	Articolo 8
Affollamento	L'autorizzazione può essere negata, se in una zona o località, oppure su di un singolo edificio sono già collocati impianti pubblicitari in abbondanza.

TITOLO IV - PROCEDURA

	Articolo 9
Domanda	La domanda d'autorizzazione va presentata al Dipartimento o al Municipio secondo la competenza.
	Articolo 10
Contenuto	Il regolamento disciplina modalità e contenuti della domanda.
	Articolo 11
Rapporti con la domanda di costruzione	¹ La domanda non esonera dal presentare anche domanda o notifica di costruzione secondo la legge edilizia cantonale, se l'impianto presenta caratteristiche che richiedono una licenza edilizia.
	² Le due procedure sono da coordinare, avendo riguardo segnatamente per le pubblicazioni e i diritti di terzi.

TITOLO V - SORVEGLIANZA

	Articolo 12
Dipartimento	Il Dipartimento esercita la sorveglianza sui Municipi in materia di autorizzazioni.
	Articolo 13
Municipi	I Municipi segnalano al Dipartimento gli impianti esposti senza autorizzazione fuori dalle località.

VI - TASSE

	Articolo 14
Principio	Per ogni autorizzazione è prelevata una tassa da fr. 50.-- a fr. 2'000.--, oltre al rimborso delle spese per prestazioni eccezionali dell'autorità (sopralluoghi, consulti, ecc.).

TITOLO VII - CONTRAVVENZIONI

	Articolo 15
Multe	Le contravvenzioni alla presente legge sono punite dal Dipartimento o dai Municipi, secondo la competenza d'autorizzazione, con una multa da fr. 50.-- a fr. 5'000.--, secondo la legge di procedura per le contravvenzioni, rispettivamente secondo la legge organica comunale.
	Articolo 16
Rimozione	Le autorità competenti per l'autorizzazione ordinano la rimozione degli impianti esposti in violazione materiale della legge.
	Articolo 17
Procedura di rimozione	La procedura di rimozione è disciplinata dalla legge di procedura per le cause amministrative.

TITOLO VIII - RICORSI

	Articolo 18
Decisioni municipali	¹ Contro le decisioni dei Municipi è data facoltà di ricorso al Consiglio di Stato.

	² Contro le decisioni del Consiglio di Stato è data facoltà di ricorso al Tribunale Cantonale Amministrativo.
	Articolo 19
Decisioni dipartimentali	Contro le decisioni del Dipartimento è data facoltà di ricorso al Tribunale Cantonale Amministrativo.

TITOLO IX - DISPOSIZIONI FINALI E ABROGATIVE

	Articolo 20
Norma transitoria	Le domande d'autorizzazione per l'esposizione di un impianto pubblicitario sulle quali l'autorità non ha ancora statuito al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono esaminate secondo il diritto previgente.
	Articolo 21
Regolamento	¹ Il Consiglio di Stato designa il Dipartimento competente per l'applicazione della legge ed emana il regolamento d'applicazione.
	² Il regolamento può segnatamente precisare i criteri d'autorizzazione. In mancanza di norme comunali, questi criteri sono applicabili anche alle autorizzazioni di competenza dei Municipi.
	Articolo 22
Disposizioni abrogative	La legge sulle insegne e scritte destinate al pubblico del 29 marzo 1954 è abrogata.
	Articolo 23
Entrata in vigore	¹ Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino
	² Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

ALLEGATO

Modifica di legge

La legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 è modificata come segue:

	Art. 13a (nuovo)
Impianti pubblicitari	La licenza di costruzione vale anche quale autorizzazione ai sensi della legge sugli impianti pubblicitari del, se le indicazioni richieste da detta legge sono presentate con la domanda o la notifica.